

# EINSTIMMIGKEIT ODER QUALIFIZIERTE MEHRHEIT? BESCHLUSSFASSUNG UND ENTSCHEIDUNGSFINDUNG IN DER EU

Argumente  
zu Marktwirtschaft  
und Politik

Nr. 159 | Oktober 2021

Barbara Bültmann-Hinz  
Jörg König  
Guido Raddatz



# EINSTIMMIGKEIT ODER QUALIFIZIERTE MEHRHEIT? BESCHLUSSFASSUNG UND ENTSCHEIDUNGSFINDUNG IN DER EU

Barbara Bültmann-Hinz  
Jörg König  
Guido Raddatz

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 159

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort 03

- 1 Einleitung 04
- 2 Sozialpolitik 06
  - 2.1 Sozialpolitische Kompetenzen der EU und Vorteile einer dezentral-subsidiären Sozialpolitik 06
  - 2.2 Aktuelle Entwicklungen in der europäischen Sozialpolitik 07
  - 2.3 Aktuelle Regelungen für die Entscheidungsfindung im Bereich der Sozialpolitik 08
  - 2.4 Schlussfolgerungen zur Sozialpolitik 09
- 3 Steuerpolitik 11
  - 3.1 Steuergesetzgebung und Einstimmigkeit auf europäischer Ebene 11
  - 3.2 Der Vorschlag der Kommission 11
  - 3.3 Umsetzbarkeit eines Übergangs zu Mehrheitsentscheidungen 11
  - 3.4 Sachdienlichkeit eines Übergangs zur qualifizierten Mehrheit 12
  - 3.5 Schlussfolgerungen zur Steuerpolitik 14
- 4 Energie- und Klimapolitik 15
  - 4.1 Der Vorschlag der Kommission 15
  - 4.2 Kooperation statt Konfrontation in der EU-Klimapolitik 15
  - 4.3 Schlussfolgerungen zur Klimapolitik 17
- 5 Fazit 18

Literaturverzeichnis 19

Executive Summary 20

© 2021

Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.)  
Charlottenstraße 60  
10117 Berlin  
Telefon: +49 (0)30 206057-0  
info@stiftung-marktwirtschaft.de  
www.stiftung-marktwirtschaft.de

ISSN: 1612 – 7072  
Titelbild: © JakeOlimb – istockphoto.com (verändert)



Die Publikation ist auch über den QR-Code  
kostenlos abrufbar.

Das Argument basiert auf einer Stellungnahme von Michael Eilfort, Barbara Bültmann, Jörg König und Guido Raddatz zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages am 15 März 2021. Die Autoren danken Ann Zimmermann für ihre Unterstützung.

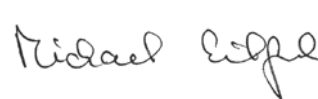
## Vorwort

In einer zunehmend vernetzten Welt relativiert sich die Bedeutung und der internationale Einfluss der europäischen Nationalstaaten. Angesichts der Größenverhältnisse gegenüber den USA und China, aber auch gegenüber anderen aufstrebenden Regionen in der Welt, sind die europäischen Staaten – zumindest jeder für sich allein genommen – schlicht zu klein, um international eine prägende Rolle zu spielen und eigene Wertvorstellungen und Interessen ausreichend durchsetzen zu können. Das gilt sowohl in politischen als auch in wirtschaftlichen Fragen. Die für Europa grundlegenden Prinzipien der sozialen Marktwirtschaft sind im globalen Kontext keineswegs unumstrittene Selbstläufer – wie etwa eine freiheitliche Gesellschaftsordnung mit sozialem Ausgleich, faire Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen und eine weitgehende Trennung von Staat und Wirtschaft, wobei Ersterer als Regelsetzer und Schiedsrichter, aber nicht als wirtschaftlicher Mitspieler agieren sollte. Europa wird nur dann international Einfluss ausüben und seine demokratischen und wirtschaftspolitischen Überzeugungen nachhaltig vertreten können, wenn die europäischen Staaten bei wichtigen Fragen ihre Stimmen bündeln und gemeinsam als Europäische Union (EU) agieren. In der EU mit 27 selbstbewussten Mitgliedstaaten ist das naturgemäß kein leichtes Unterfangen.

Zudem erwarten die Bürger in Staaten mit einer demokratischen Verfassung zu Recht, dass die Politik ihre Interessen, Wünsche und Sorgen angemessen abbildet. Gerade in Zeiten eines – zumindest gefühlt – beschleunigten Strukturwandels und zunehmenden internationalen Wettbewerbsdrucks wächst die Sehnsucht nach möglichst „bürgernahen“ Politikentscheidungen. Es liegt in der Natur der Sache, dass diese in den Regionen und Mitgliedsländern der EU unterschiedlich ausfallen. Auf der Basis des Subsidiaritätsprinzips ist die EU eigentlich aufgefordert, diesen Anliegen Rechnung zu tragen. Entscheidungen im „fernen Brüssel“ können demge-

genüber leicht als europäische Nivellierung, Bevormundung und Gängelung verstanden und von Populisten instrumentalisiert werden. Der Austritt des Vereinigten Königreichs hat gezeigt, dass dies mehr als eine theoretische Gefahr darstellt.

In diesem Spannungsfeld zwischen möglichst bürgernahen Politikentscheidungen und einer in gewissen Politikbereichen unerlässlichen Koordinierung und Konsensfindung auf europäischer Ebene kommt den Abstimmungs- und Entscheidungsfindungsprozessen innerhalb der EU eine zentrale Bedeutung zu. Die vorliegende Publikation analysiert und bewertet aktuelle Überlegungen, in einigen Bereichen, in denen die Mitgliedstaaten heute Entscheidungen vornehmlich einstimmig treffen – jedes EU-Mitglied also ein Vetorecht hat – verstärkt auf das Prinzip qualifizierter Mehrheiten zu setzen. Dabei wird deutlich, dass bei genauerer Betrachtung die Argumente für eine Ausweitung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen keineswegs so überzeugend sind, wie manche europäischen Akteure behaupten. In den drei untersuchten Themenfeldern Sozial-, Steuer- und Klimapolitik spricht vieles dafür, dem Grundsatz „Einheit in Vielfalt“ weiterhin große Bedeutung zukommen zu lassen und nicht vorschnell das Einstimmigkeitsprinzip aufzuweichen.



Prof. Dr. Michael Eilfort

Vorstand  
der Stiftung Marktwirtschaft



Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen

Vorstand  
der Stiftung Marktwirtschaft

## 1 Einleitung

Die komplexen Entscheidungswege in der Europäischen Union (EU) unterscheiden sich je nach Politikfeld und dem Grad der Übertragung von Aufgaben auf die Ebene der EU. Es gibt seitens der Europäischen Kommission Bestrebungen, für den Bereich der Sozial-, aber auch der Steuer- sowie der Energie- und Klimapolitik die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit im Rat der Europäischen Union auszuweiten sowie noch stärker auf das ordentliche Gesetzgebungsverfahren, bei dem das Europäische Parlament als gleichberechtigtes Gesetzgebungsorgan agiert, abzielen.<sup>1</sup> Dies wird vorrangig mit dem Bedürfnis nach einer effizienteren Entscheidungsfindung begründet. Für eine qualifizierte Mehrheit ist es ausreichend, dass 55% der Mitgliedstaaten, die gemeinsam mindestens 65% der EU-Bevölkerung vertreten, zustimmen, so dass kein einzelner Mitgliedstaat über ein faktisches Vetorecht verfügt.

Die Kommission argumentiert, der Konsens erweise sich als Hemmschuh, erschwere die Entscheidungsfindung und lasse als Kompromisslösung oft nur den **kleinsten gemeinsamen Nenner** zu. Allerdings ist dieser Prozess der Entscheidungsfindung Ausdruck der unterschiedlichen Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten. Solange die EU derart heterogen aufgestellt ist, muss die Rechtsetzung dies berücksichtigen und den Mitgliedstaaten ausreichend nationale Flexibilität gewähren. Die EU hat ohnehin ein **Akzeptanz- und Imageproblem**. Das Überstülpen von Regelungen gegen den Willen einzelner Mitgliedstaaten wäre der Akzeptanz europäischer Regelungen nicht förderlich.

Die Entscheidung über die Beschlussfassung in den verschiedenen Politikbereichen ist zudem nicht willkürlich, sondern wurde sehr bewusst getroffen, um die **Kernbereiche nationaler Souveränität** zu schützen. Das Einstimmigkeitserfordernis gewährt jedem Land ein faktisches Vetorecht. Dies kann zwar die Entscheidungsfindung erschweren und Beschlüsse auf EU-Ebene verzögern, erhöht aber auch deren Akzeptanz bei den Bürgern und stellt sicher, dass kein Land gezwungen wird, gegen seine eigene Verfassung zu handeln.

Das Mehrheitsprinzip ist zudem Ausdruck gleicher politischer Mitwirkungsfreiheit aller Bürger und setzt im Wege der Legitimation voraus, dass alle Bürger gleichermaßen repräsentiert werden. Dies ist jedoch im System der EU erkennbar nicht der Fall. Die Rolle des Parlaments ist durch den Vertrag von Lissabon zwar gestärkt worden, ist aber immer noch vergleichsweise schwach. Zudem wird das Parlament zwar direkt gewählt, aufgrund der Vorgaben der Verträge ergibt sich jedoch eine höchst unterschiedliche Gewichtung der zugrundeliegenden Stimmenzahlen, bei der kleinere Länder im Ver-

hältnis überrepräsentiert sind. Dieses Ungleichgewicht wird durch den Ministerrat verstärkt, in dem jedes Land – unabhängig von seiner Größe – jeweils einen Vertreter entsendet, auch wenn dieser Effekt durch die Anforderungen der qualifizierten Mehrheit entschärft wurde. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hebt in seinem Lissabon-Urteil daher auch die **Integrationsverantwortung** von Bundestag und Bundesrat hervor und stellt heraus, dass die EU als **Staatenverbund** von souverän bleibenden Staaten konzipiert sei. Supranationale Organisationen wie die EU wiesen eine „Tendenz zu ihrer politischen Selbstverstärkung“ auf. Das Parlament könne zudem nicht als repräsentatives Organ der Unionsbürger aufgefasst werden, da dessen degressiv proportionale Zusammensetzung das Prinzip der politischen Gleichheit durchbreche.<sup>2</sup> Die EU hat bereits in ihrer derzeitigen Form ein **Übergewicht der Exekutiven** (exekutive Dominanz). Gesetzesinitiativen gehen in der Regel von der Kommission aus. Die Entscheidung trifft der aus Regierungsvertretern gebildete Ministerrat und ggf. hat das Europäische Parlament ein Mitspracherecht. Doch beide Organe **repräsentieren die Bürger nur unzureichend** und können daher die nationalen Parlamente nicht wirklich ersetzen. Letzteren verbleibt oft nur noch die Aufgabe, die beschlossenen Regeln in nationales Recht umzusetzen. Bei der Entscheidungsfindung spielen die nationalen Parlamente de facto kaum eine Rolle. Die bisher in Deutschland gemachten Erfahrungen bei der Umsetzung europäischer Vorgaben in nationale Gesetze zeigen sehr deutlich, dass die nationale politische Diskussion in Deutschland in der Regel erst dann einsetzt, wenn die Entscheidung im Deutschen Bundestag ansteht. Dann aber ist es für eine Einflussnahme auf die europäische Gesetzgebung gemäß den Präferenzen der Bürger in der Regel viel zu spät.

Politische Debatten auf EU-Ebene werden in der Öffentlichkeit häufig nur am Rande wahrgenommen. Die Gründe dafür sind vielfältig, dürften aber auch in den komplexen und für die Bürger wenig transparenten Entscheidungsprozessen zu sehen sein, was durch eine Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen noch zunehmen dürfte. Unter den mangelnden politischen und öffentlichen Debatten sowie der Partizipationsmöglichkeit der Parlamente und Bürger auf Ebene der Nationalstaaten leidet die Akzeptanz vieler Regelungen.

Im Kern geht es bei der Debatte um die Entscheidungsfindung schlussendlich um die Frage nach einer Verlagerung weiterer Befugnisse und Kompetenzen auf die europäische Ebene – auf Kosten der Nationalstaaten. Eine noch stärkere **Verlagerung von Kompetenzen** auf die europäische Ebene

<sup>1</sup> Europäische Kommission (2019a, 2019b, 2019c).

<sup>2</sup> Vgl. Bundesverfassungsgericht, Urteil v. 30.06.2009 (2BvE 2/08).

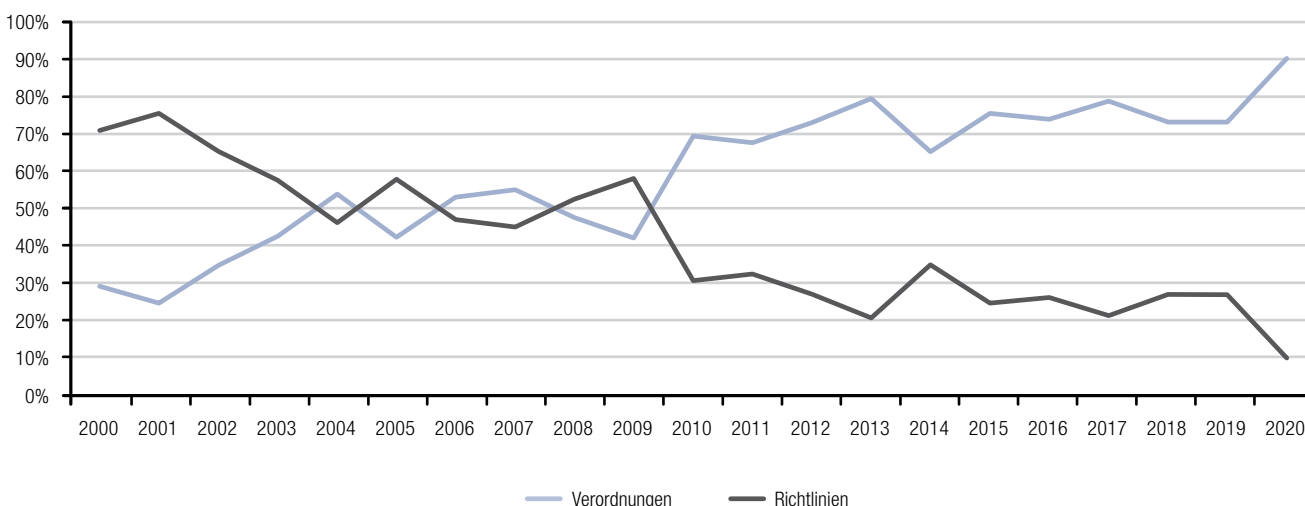
ist aufgrund demokratietheoretischer Überlegungen problematisch, da sie in vielen Fällen zu einer weiteren Entfremdung der Bürger von der Politik führen dürfte. Diese Bürgerferne erleichtert gleichzeitig auf europäischer Ebene die politische Einflussnahme von Lobbyisten und Interessenverbänden. Ihre Möglichkeiten zur Verfolgung von Eigeninteressen dürften bei gestärkten europäischen Kompetenzen weiter wachsen und dazu führen, dass sie – mehr noch als bisher – versuchen werden, für sie selbst vorteilhafte Initiativen und Forderungen, für die sich im jeweiligen nationalen Kontext keine demokratischen Mehrheiten finden lassen, über Brüssel durch die Hintertür durchzusetzen.

In den EU-Verträgen haben die Mitgliedstaaten klar festgelegt, dass bestimmte Bereiche, die entweder – wie das Steuerrecht oder das Sozialrecht – eng mit den Finanzen und damit dem Budgetrecht der Einzelstaaten oder der einzelstaatlichen Souveränität verknüpft sind, nur unter Einstimmigkeit zu regeln sind. Diese bewusste Entscheidung darf nicht leichtfertig aufgegeben werden. Mehrheitsbeschlüsse bedeuten eben auch, Regelungen gegen den Willen und die

Verfassung einzelner Mitgliedstaaten durchzusetzen. Dies kann der **Akzeptanz** unionsrechtlicher Regelungen und dem **Ansehen der EU** schaden. Denn einer Mehrheitsentscheidung steht üblicherweise eine Minderheit gegenüber, die die Entscheidung nicht mitträgt. Dies kann zu einer Spaltung führen. Wenn die Kommission mehr Kompetenzen erhalten möchte, dann sollte sie dieses Ziel offen verfolgen und diskutieren, ob die Abwägung, die zu dem Beibehalt der Einstimmigkeit in bestimmten Bereichen führte, noch zutreffend ist und nicht versuchen, ihren Einfluss schleichend auszuweiten. Das Streben nach einer vermehrt direkten Wirkung der EU-Gesetzgebung lässt sich beispielweise anhand der Wahl der Gesetzgebungsinstrumente ablesen. Im Laufe der Zeit hat die Zahl der EU-Verordnungen, die direkt geltendes Recht in den Mitgliedstaaten sind, im Vergleich zu den Richtlinien, die erst noch in nationales Recht umgesetzt werden müssen, stark zugenommen (vgl. Abbildung 1). Vor diesem Hintergrund konzentrieren sich die nachfolgenden Ausführungen auf die Entscheidungsfindungs- und Abstimmungsmodalitäten in den Bereichen Sozial-, Steuer- und Energiepolitik.

Abbildung 1:  
Anteil von Verordnung und Richtlinien im EU-Gesetzgebungsverfahren

Quelle: EUR-Lex, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union (<https://eur-lex.europa.eu/statistics/legislative-acts-statistics.html>).



Hinweis: Verabschiedete Basis- und Änderungsrechtsakte von Verordnungen und Richtlinien des Europäischen Parlaments und des Rates im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (ohne Beschlüsse).

## 2 Sozialpolitik

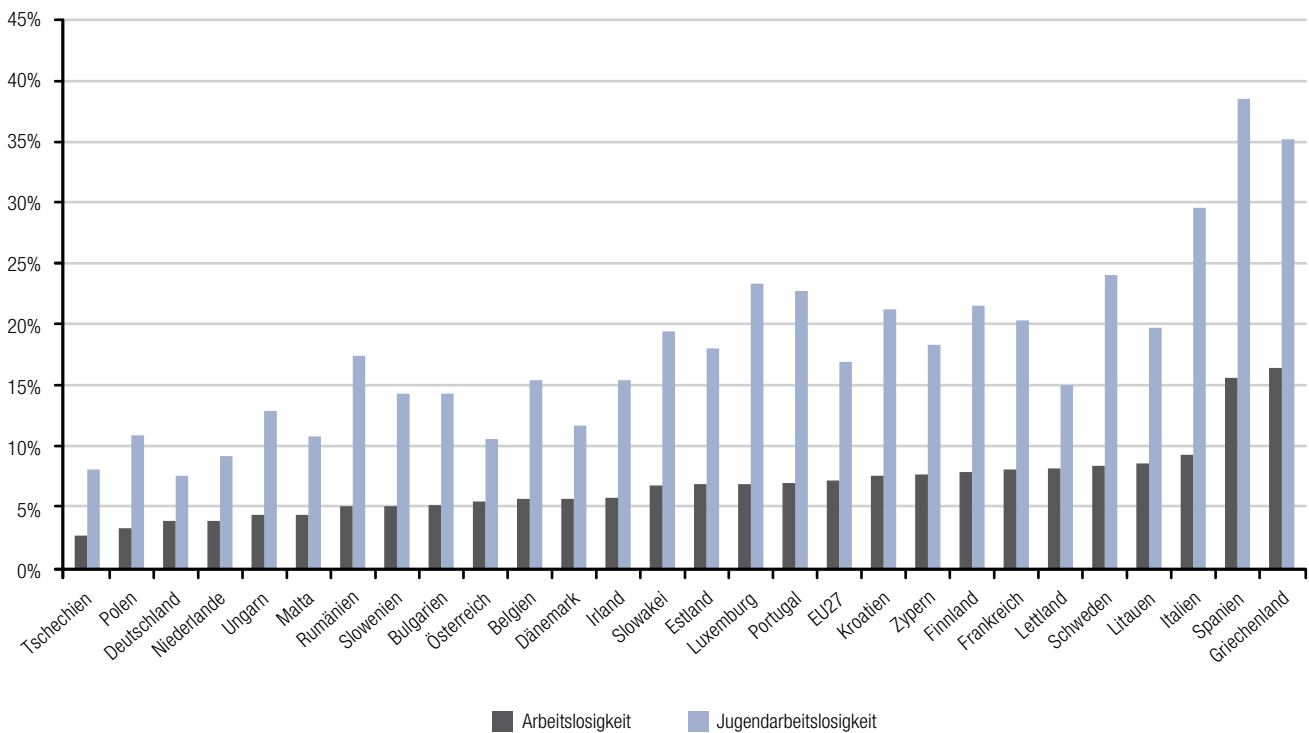
Die EU verfügt im Bereich der Sozialpolitik nur über eingeschränkte, in der Vergangenheit aber sukzessiv immer weiter ausgeweitete Kompetenzen.<sup>3</sup> Gemäß Artikel 3 EUV soll die EU u.a. auf eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft hinwirken, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt. Zudem soll sie soziale Ausgrenzung und Diskriminierung bekämpfen sowie soziale Gerechtigkeit, sozialen Schutz, die Gleichstellung von Frauen und Männern, die Solidarität zwischen den Generationen und den Schutz der Rechte des Kindes fördern. Gleiches gilt für die Sicherung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts und der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten. Gleichwohl fällt die **Sozialpolitik** noch immer größtenteils in die **Zuständigkeit der Mitgliedstaaten**. Und das aus **guten Gründen**.<sup>4</sup>

### 2.1 Sozialpolitische Kompetenzen der EU und Vorteile einer dezentral-subsidiären Sozialpolitik

Erstens weist eine subsidiär und dezentral auf der Ebene der Mitgliedstaaten organisierte Sozialpolitik **aus grundsätzlichen Erwägungen heraus erhebliche Vorteile** auf, insbesondere da die EU auf absehbare Zeit keinen (wirtschaftlich) homogenen Bundesstaat darstellen wird. Dadurch kommt beispielsweise der **Berücksichtigung unterschiedlicher Präferenzen** der Bürgerinnen und Bürger in den jeweiligen Mitgliedstaaten bezüglich Art und Umfang sozialpolitischer Maßnahmen oder das Ausmaß interpersoneller Umverteilung eine erhebliche Bedeutung zu. Zudem ermöglichen natio-

Abbildung 2: Arbeitslosigkeit in der EU (2020)

Quelle: Eurostat.



3 Vgl. Europäische Kommission (2019a), Anhang 1 „Historischer Überblick“.  
 4 Das nachfolgende Unterkapitel basiert auf Eilfort/Raddatz (2017).

nale Zuständigkeiten den Mitgliedstaaten, mit **passgenauen Regelungen** zielgerichtet auf die jeweiligen wirtschaftlichen Gegebenheiten und sozialpolitischen Herausforderungen – beispielsweise aufgrund heterogener Arbeitsmärkte – zu reagieren (vgl. Abb. 2).<sup>5</sup> Gleichzeitig entsteht durch die Vielfalt an nationalen Regelungen auch Raum, den europäischen Föderalismus als eine Art „**Experimentierlabor**“ für gute Sozialpolitik zu nutzen. Dies ermöglicht den Ländern, voneinander zu lernen und erfolgreiche Reformen oder institutionelle Innovationen von anderen Mitgliedstaaten – gegebenenfalls angepasst an die eigene Situation – zu übernehmen. Der EU käme dabei vor allem eine wichtige Rolle als Koordinator und Informationsvermittler zu, nicht aber als (einheitliche) regelsetzende Instanz.

Zweitens bestehen erhebliche **gewachsene Unterschiede** zwischen den sozialen Sicherungssystemen der Mitgliedstaaten, sowohl was ihre institutionellen und organisatorischen Strukturen als auch die Höhe ihrer jeweiligen Schutz- und Leistungsniveaus betrifft. Neben den bereits angesprochenen Präferenzunterschieden der Bürgerinnen und Bürger sowie einer nicht unerheblichen **Pfadabhängigkeit** bei der „evolutionären“ Weiterentwicklung der sozialen Sicherungssysteme und ihrer Institutionen ist diese Heterogenität auch Ergebnis der nach wie vor sehr **unterschiedlichen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Wirtschaftskraft)** der Mitgliedstaaten.<sup>6</sup> Europaweit (einheitlich) geltende sozialpolitische Regelungen bergen gerade für wirtschaftlich schwächere Länder leicht die Gefahr einer **wirtschaftlichen Überforderung** und einer **Beeinträchtigung ihrer Wettbewerbsfähigkeit** respektive **Standortattraktivität**. In diesem Fall würden ökonomische Aufholprozesse empfindlich behindert und der angestrebte europäische Konvergenzprozess letztlich torpediert. Aus Sicht wirtschaftsstarker Wohlfahrtsstaaten haben einheitliche europäische Sozialstandards und Sozialleistungen auf einem hohen Niveau hingegen tendenziell den Charakter eines zwar subtilen, aber wirkungsvollen **Protektionismusinstruments**, das vor unliebsamer Konkurrenz schützen soll und damit dem Binnenmarktgedanken eklatant zuwiderläuft. Bei dem immer wieder von einzelnen Interessengruppen vorgebrachten Argument, man benötige im Rahmen der Sozialpolitik einheitliche europäische Rege-

lungen zum Schutz vor Sozialdumping und unfairer Wettbewerb,<sup>7</sup> geht es vielfach eher um das Gegenteil, nämlich einen wettbewerbsbehindernden Protektionismus. Würde man jeden wirtschaftlichen Standortvorteil in die Nähe von „Dumping“ rücken, bliebe vom (regionalen) Wettbewerbsprinzip und seinen positiven Auswirkungen auf Wohlstand und wirtschaftliche Dynamik nicht mehr viel übrig. Langfristig wäre ein solches Ergebnis für alle Beteiligten von Nachteil: Für die europäischen Konsumenten stiegen die Preise, Anbieter aus wirtschaftlich schwächeren Regionen der EU verlören wichtige Wettbewerbsvorteile und könnten dadurch Nachteile an anderer Stelle, beispielsweise ein niedrigeres Produktivitätsniveau, nicht mehr ausreichend kompensieren, so dass sie im Extremfall über kurz oder lang aus dem Markt ausscheiden müssten. Doch auch die vermeintlichen Profiteure einer solchen protektionistischen Politik müssten mit Nachteilen rechnen, da die Verringerung der Wettbewerbsintensität auf Dauer zu einem Verlust von Innovationskraft und Produktivität und damit auch an Wettbewerbsfähigkeit führen würde.

Festzuhalten bleibt, dass die europäische Sozialpolitik nicht auf einer unberührten „grünen Wiese“ stattfinden kann, sondern aufgrund der unterschiedlichen Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten erheblichen **konstitutionellen Beschränkungen** unterliegen muss. Regelungen, die zu einer europaweiten Harmonisierung von sozialen Schutzregeln und einer Vereinheitlichung der Sozialpolitik führen, sind daher an hohe Zustimmungsanforderungen zu knüpfen. Ein wichtiges Instrument, um sicherzustellen, dass kein Mitgliedstaat durch europaweit einheitliche sozialpolitische Vorgaben und Regelungen benachteiligt wird oder gegen den Willen seiner (Wahl-)Bevölkerung Regelungen übernehmen muss, die den nationalen Interessen zuwiderlaufen, ist dabei das **Einstimmigkeitserfordernis** bei sozialpolitischen Entscheidungen auf europäischer Ebene.

---

## 2.2 Aktuelle Entwicklungen in der europäischen Sozialpolitik

---

Wie einleitend angedeutet, kam es seit Bestehen der EU zu einer sukzessiven Ausweitung ihrer sozialpolitischen Kompe-

<sup>5</sup> In vielen Fällen dürfte auch das notwendige institutionelle Wissen hinsichtlich der jeweiligen sozialpolitischen Herausforderungen unterhalb der EU-Ebene deutlich besser sein.

<sup>6</sup> Das Problem der Pfadabhängigkeit wird beispielsweise in der Alterssicherung deutlich: So ist es nicht ohne weiteres möglich, von einem umlagefinanzierten Alterssicherungssystem zu einem kapitalgedeckten zu wechseln, u.a. da vom Übergangsprozess mehrere Generationen betroffen wären.

<sup>7</sup> Es soll an dieser Stelle nicht bestritten werden, dass im internationalen Handel (mit Drittstaaten) soziale Mindeststandards eine Berechtigung haben können, beispielsweise wenn es um den Schutz der Menschenwürde und grundlegender Lebensbedingungen geht. Vor dem Hintergrund, dass es sich bei den Mitgliedstaaten der EU jedoch durchweg um – im weltweiten Vergleich – wirtschaftsstärke und demokratisch organisierte Rechtsstaaten handelt, die nicht nur mit ihrem Beitritt zur EU den *Acquis communautaire* übernommen haben, sondern auch auf nationaler Ebene über ausgebaute Sozialsysteme verfügen, läuft der Vorwurf des Sozialdumpings im EU-Kontext bei objektiver Betrachtung in der Regel in die Leere.

tenzen, die sich in den EU-Verträgen widerspiegelt. Insoweit eine europäische Koordinierung und Harmonisierung von sozialpolitischen Regelungen notwendig und geeignet sind, die Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes zu stärken und die Freizügigkeit von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu vereinfachen, ist diese Entwicklung – auch unter Berücksichtigung der in Abschnitt 2.1 skizzierten Überlegungen – grundsätzlich zu begrüßen.

Wie auch in der Mitteilung der Kommission deutlich wird, legt die Kommission jedoch seit einigen Jahren einen starken darüber hinausgehenden Fokus auf den Bereich der Sozialpolitik.<sup>8</sup> Angesichts zahlreicher wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Veränderungsprozesse zählt sie soziale Fragen zu den wichtigsten Anliegen der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger und hat unter Präsident Juncker „eine umfassende Agenda mit Initiativen zur Erneuerung und Modernisierung des sozialpolitischen Besitzstandes der Union“ vorgelegt. Zudem verweist die Kommission u.a. auf die Proklamation der europäischen Säule sozialer Rechte im November 2017, die sie als wichtigen Kompass zur Bewältigung anstehender Herausforderungen sieht.

Um gemeinsam mit den Mitgliedstaaten zügig wirksame sozialpolitische Entscheidungen treffen zu können, bedarf es nach Ansicht der Kommission effizienter Entscheidungsfindungsprozesse.<sup>9</sup> Dabei befürchtet die Kommission, dass das für manche Bereiche der Sozialpolitik erforderliche Einstimmigkeitsprinzip effiziente Entscheidungen verhindert und kommt zu der Schlussfolgerung, dass zumindest in einigen Bereichen ein Übergang zu einer Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit sinnvoll wäre. Europaweit geltende sozialpolitische Regelungen könnten so schneller realisiert werden.

Zugleich sind in der EU gewisse Bestrebungen zu beobachten, die darauf abzielen, **die europäischen Zuständigkeiten immer weiter auszuweiten** und Kompetenzen von den Mitgliedstaaten auf die zentrale europäische Ebene zu ziehen, ohne dass dabei immer ein klarer europäischer Mehrwert zu erkennen wäre. **Konflikte mit dem Subsidiaritätsprinzip** sind in solchen Fällen vorprogrammiert. Dabei ist umstritten, ob die Kommission den durch die Europäischen Verträge gesetzten Kompetenzrahmen nur kreativ bis an seine Grenzen ausschöpft oder in Einzelfällen auch bewusst überdehnt. Exemplarisch sei auf die im Januar 2020 von der Kommission gestartete Konsultation zur Einführung eines EU-Mindestlohns verwiesen, für dessen Einführung keine geeignete Kompetenzgrundlage zu erkennen ist.<sup>10</sup>

### 2.3 Aktuelle Regelungen für die Entscheidungsfindung im Bereich der Sozialpolitik

In der Sozialpolitik kommen auf europäischer Ebene je nach Sachgebiet und anzuwendender Rechtsgrundlage unterschiedliche Entscheidungsverfahren zur Anwendung.<sup>11</sup>

Eine Beschlussfassung im Rahmen des **ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens mit qualifizierter Mehrheit** kommt in folgenden Bereichen zur Anwendung:

- Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit der Mitgliedstaaten im Kontext der Arbeitnehmerfreizügigkeit (Art. 48 AEUV),
- Verbesserung insbesondere der Arbeitsumwelt zum Schutz der Gesundheit und der Sicherheit der Arbeitnehmer (Art. 153 Abs. 1 Buchstabe a AEUV),
- Arbeitsbedingungen (Art. 153 Abs. 1 Buchstabe b AEUV),
- Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer (Art. 153 Abs. 1 Buchstabe e AEUV),
- Berufliche Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen (Art. 153 Abs. 1 Buchstabe h AEUV),
- Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt und Gleichbehandlung am Arbeitsplatz (Art. 153 Abs. 1 Buchstabe i AEUV).

Eine **einstimmige Beschlussfassung des Rates** im Rahmen des **besonderen Gesetzgebungsverfahrens**, bei dem das Parlament kein gesetzgebendes Organ ist, sondern nur Anhörungsrechte hat, gilt für die folgenden Bereiche:

- Nichtdiskriminierung (Art. 19 Abs. 1 AEUV),
- soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer (außer im grenzüberschreitenden Kontext) (Art. 153 Abs. 1 Buchstabe c AEUV),

<sup>8</sup> Vgl. Europäische Kommission (2019a).

<sup>9</sup> Vgl. Europäische Kommission (2019a).

<sup>10</sup> Vgl. Petrache/Rudolph (2020).

<sup>11</sup> Vgl. Europäische Kommission (2019a).



- Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrags (Art. 153 Abs. 1 Buchstabe d AEUV),
- Vertretung und kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen, einschließlich der Mitbestimmung (Art. 153 Abs. 1 Buchstabe f AEUV),<sup>12</sup>
- Beschäftigungsbedingungen der Staatsangehörigen dritter Länder, die sich rechtmäßig im Gebiet der Gemeinschaft aufhalten (Art. 153 Abs. 1 Buchstabe g AEUV).

Allerdings besteht aufgrund von verschiedenen Überleitungsklauseln (sog. Passerelle-Klauseln bzw. Brückenklauseln) die Möglichkeit, in diesen Bereichen vom Prinzip der Einstimmigkeit im Rat abzuweichen. Für die in den drei letzten Punkten genannten sozialpolitischen Bereiche enthält Art. 153 Abs. 2 Unterabs. 4 AEUV die Möglichkeit **einer spezifischen Überleitungsklausel**: Danach kann der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission nach Anhörung des Parlaments beschließen, diese Bereiche in das ordentliche Gesetzgebungsverfahren zu überführen. In diesem Fall müsste eine Beschlussfassung im Rat nicht mehr einstimmig, sondern nur noch mit qualifizierter Mehrheit erfolgen. Da das ordentliche Gesetzgebungsverfahren jedoch die gleichberechtigte gesetzgeberische Beteiligung des Parlaments vorsieht, wäre der Rat nicht mehr alleiniger Akteur, sondern müsste mit dem Parlament eine Einigung erzielen.

Während die Überleitungsklausel in Art. 153 auf drei sozialpolitische Bereiche begrenzt ist, sieht Art. 48 Abs. 7 EUV eine **allgemeine Überleitungsklausel** vor, die in den beiden übrigen sozialpolitischen Bereichen, die eine einstimmige Beschlussfassung im Rahmen des besonderen Gesetzgebungsverfahrens erfordern, zur Anwendung kommen könnte. Danach kann in Fällen, in denen der Rat einstimmig beschließt, der Europäische Rat einstimmig einen Beschluss erlassen, wonach der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließen kann.<sup>13</sup> Darüber hinaus kann der Europäische Rat in Fällen, in denen Gesetzgebungsakte vom Rat gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren erlassen werden müssen, einstimmig einen Beschluss erlassen, wonach die Gesetzgebungsakte gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen werden können. In beiden Fällen muss außerdem das Parlament mit der Mehrheit seiner Mitglieder seine Zustimmung im Vorfeld der Beschlüsse des Europäischen Rates erteilen.

Darüber hinaus haben bei beiden Varianten der allgemeinen Überleitungsklausel die nationalen Parlamente innerhalb von 6 Monaten (jeweils einzeln) die Möglichkeit, eine entsprechende Initiative des Europäischen Rates abzulehnen, was zur Folge hätte, dass der Beschluss nicht erlassen werden kann.

Von den aufgeführten fünf sozialpolitischen Bereichen, die dem Grundsatz der Einstimmigkeit unterliegen, spricht sich die Kommission in den ersten beiden – Nichtdiskriminierung sowie soziale Sicherheit und sozialer Schutz für Arbeitnehmer – für einen Rückgriff auf die Überleitungsklauseln aus.<sup>14</sup> In den übrigen drei sozialpolitischen Bereichen sieht die Kommission hingegen keinen signifikanten Mehrwert bzw. keine klare Notwendigkeit für die Anwendung von Überleitungsklauseln.

## 2.4 Schlussfolgerungen zur Sozialpolitik

Bei Abwägung der Argumente ist eine **Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen** im Bereich der Sozialpolitik auf EU-Ebene **kritisch zu sehen**:

- Die EU verfügt im Bereich der Sozialpolitik nur über eingeschränkte, primär die Mitgliedstaaten unterstützende Kompetenzen. Das Einstimmigkeitsprinzip stellt sicher, dass die Vielfalt und Heterogenität der nationalen Sicherungssysteme respektiert wird und kein Mitgliedstaat entgegen dem Mehrheitswillen seiner Bürgerinnen und Bürger handeln muss – gerade in den aus Sicht der Mitgliedstaaten besonders wichtigen Bereichen der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Angesichts der erheblichen Vorteile, die dezentrale Zuständigkeiten im Bereich der Sozialpolitik haben können, erscheint das hohe Zustimmungserfordernis des Einstimmigkeitsprinzips grundsätzlich gerechtfertigt.
- Zu beachten ist darüber hinaus, dass das Erfordernis einer einstimmigen Beschlussfassung eine Konsensfindung zwar erschweren kann, aber keineswegs ausschließt. Sie wird vielmehr umso wahrscheinlicher, je größer die Vorteile einer europäischen Regelung sind und je mehr Mitgliedstaaten profitieren, da dann eventuelle „Verlierer“ leichter „kompensiert“ werden können.

<sup>12</sup> Gemäß Art. 153 Abs. 5 AEUV gelten die Regelungen nicht für das Arbeitsentgelt, das Koalitionsrecht, das Streikrecht sowie das Aussperrungsrecht.

<sup>13</sup> Eine Ausnahme stellen Beschlüsse mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen dar.

<sup>14</sup> Angestrebt wird von der Kommission einerseits ein europaweit gleicher Schutz vor Diskriminierung mit wirksamen Rechtsdurchsetzungsmechanismen und andererseits die Annahme von Empfehlungen im Bereich der sozialen Sicherheit und des sozialen Schutzes der Arbeitnehmer.

- Der Übergang vom Einstimmigkeitsgrundsatz zu qualifizierten Mehrheiten könnte es den europäischen Institutionen erleichtern, weiter an Einfluss und Entscheidungskompetenzen zu gewinnen. Dies mag in einzelnen Politikfeldern sinnvoll sein, insbesondere wenn es europaweite öffentliche Güter, die Handlungsfähigkeit der EU gegenüber Drittstaaten oder die Funktionsfähigkeit des europäischen Binnenmarktes betrifft. Mit Blick auf die Sozialpolitik besteht allerdings die Gefahr, dass der Übergang zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen einer – wirtschaftspolitisch abzulehnenden – Vergemeinschaftung der europäischen Sozialsysteme Vorschub leisten könnte. Eine solche Vergemeinschaftung der Sozialsysteme könnte mittel- und langfristig gerade für deutsche Bürgerinnen und Bürger mit erheblichen zusätzlichen finanziellen Belastungen verbunden sein. Letztlich kann das Einstimmigkeitsprinzip als strengstmögliche Zustimmungsanforderung zumindest ein Stück weit als konstitutionelle Beschränkung gegen das Entstehen eines ausufernden europäischen Leviathans interpretiert werden.
- Der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU hat leidvoll gezeigt, wozu die – möglicherweise von den Bürgerinnen und Bürgern nur subjektiv empfundene – Missachtung nationaler Präferenzen durch Politikentscheidungen auf europäischer Ebene führen kann. Die Aufgabe des Einstimmigkeitsprinzips in der Sozialpolitik würde eine weitere Einschränkung nationaler Souveränitätsrechte bedeuten und könnte die Politikverdrossenheit bei vielen Bürgerinnen und Bürgern in Bezug auf die EU verstärken.
- Die vermeintliche Existenz von Schutzlücken reicht als Argument nicht aus, um vom Prinzip der Einstimmigkeit für eine europäische Regelung abzuweichen. Sozialpolitik fällt im Kern in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, so dass Länder, die umfangreichere soziale Leistungen oder höhere soziale Standards für ihre Bürgerinnen und Bürger für sinnvoll erachten, diese eigenständig umsetzen können. Es sind keine überzeugenden Gründe erkennbar, die es rechtfertigen würden, durch den Übergang zu qualifizierten Mehrheitsbeschlüssen den Willen der Bürgerinnen und Bürger in anderen Mitgliedstaaten zu missachten, indem diese Länder überstimmt werden können.

## 3 Steuerpolitik

### 3.1 Steuergesetzgebung und Einstimmigkeit auf europäischer Ebene

Die EU selbst hat keine Kompetenz-Kompetenz, d.h. sie kann sich ihre Gesetzgebungskompetenz nicht selbst verschaffen, sondern muss diese gemäß dem Prinzip der **begrenzten Einzelermächtigung** von den Mitgliedstaaten übertragen bekommen.

Die Steuergesetzgebung folgt in der EU einem „besonderen Gesetzgebungsverfahren“ (Art. 289 Abs. 2 AEUV; vgl. Kapitel 2.3). Der Rat entscheidet auf Initiative der Kommission über Gesetzgebungsvorhaben oder -änderungen einstimmig. Das Parlament muss konsultiert werden, kann das Vorhaben ablehnen, ändern oder annehmen, seine Entscheidung ist jedoch nicht bindend.

Im Bereich des Steuerrechts gab es bereits 2019 Bestrebungen, von der Einstimmigkeit abzuweichen.<sup>15</sup> Dies wurde mit folgenden Überlegungen verbunden:

- Die Steuergesetzgebung sei eng mit der **nationalen Souveränität** verknüpft, nicht zuletzt aufgrund ihrer Bedeutung für die Staatseinnahmen. Die Beschlussfassung mit Einstimmigkeit, verbunden mit einem faktischen Vetorecht, solle diese Souveränität schützen. Das Einstimmigkeitserfordernis im Steuerbereich sei jedoch angesichts einer modernen, stärker integrierten und größeren EU nicht mehr angemessen, genauso wenig wie ein rein nationaler Ansatz der Besteuerung.
- Globalisierung, Digitalisierung und externer Wettbewerbsdruck zwingen die Mitgliedstaaten zum Handeln, um die Interessen der EU und die Steuereinnahmen der Mitgliedstaaten zu schützen, die **Wettbewerbsfähigkeit** des EU-Steuersystems zu verbessern und ein faires steuerliches Umfeld sicherzustellen.
- Die **Entscheidungsfähigkeit** der EU müsse verbessert werden, um Initiativen schneller voranzubringen und um Blockademöglichkeiten einzelner Mitgliedstaaten (aus sachfremden Gründen) zu vereiteln.
- Es bestünde ein **Demokratiedefizit**, da das Parlament zwar angehört, im Rahmen der besonderen Gesetzgebung von der Beschlussfassung jedoch ausgenommen sei.

- Zudem führe das Erfordernis der Einstimmigkeit dazu, dass einmal getroffenen **Entscheidungen quasi unumstößlich** seien.

### 3.2 Der Vorschlag der Kommission

Die Kommission wirbt für den Übergang zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit in bestimmten Steuerbereichen in vier Schritten:

- Erstens: Zusammenarbeit und die gegenseitige Unterstützung in Fragen des Steuerbetrugs, der Steuerhinterziehung und bei administrativen Initiativen bei der Unternehmensbesteuerung.
- Zweitens: Bei Lenkungssteuern, d.h. Bereiche, in denen Steuern benutzt werden, um andere Ziele zu verwirklichen, z.B. Umweltschutz oder Gesundheit.
- Drittens: Bei Fragen der indirekten Besteuerung.
- Viertens: Bei den direkten Steuern, insbesondere der Unternehmensbesteuerung, namentlich in wichtigen Binnenmarktfragen wie der gemeinsamen Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage und Fragen einer fairen und wettbewerbsorientierten Besteuerung.

Daraus resultiere weder eine Änderung der Zuständigkeiten der EU im Steuerbereich noch sei ein Übergang zu einem System mit EU-weit harmonisierten Einkommen- und Körperschaftsteuersätzen beabsichtigt. Es ginge lediglich um die Art und Weise, wie die EU ihre Zuständigkeiten im Steuerbereich ausübe.

### 3.3 Umsetzbarkeit eines Übergangs zu Mehrheitsentscheidungen

Es ist fraglich, ob eine Aufgabe des Einstimmigkeitsprinzips im Steuerrecht möglich und sachdienlich wäre und ob dies nicht zu einer schleichenden Kompetenzausweitung der EU bzw. zu einer Beschneidung nationaler Rechte führt.

Der ehemalige Kommissionsvorsitzende Juncker hat die Auffassung vertreten, dass eine Änderung der Verträge

<sup>15</sup> Europäische Kommission (2019b).

nicht erforderlich sei, sondern die Überleitungsklausel des Art. 48 Abs. 7 EUV<sup>16</sup> als Grundlage ausreiche, die auch den Übergang vom im Steuerrecht immer noch üblichen Konsultationsverfahren zum gesetzgeberischen Standardverfahren gemäß Art. 194 AEUV erlaube (vgl. im Einzelnen Kapitel 2.3).

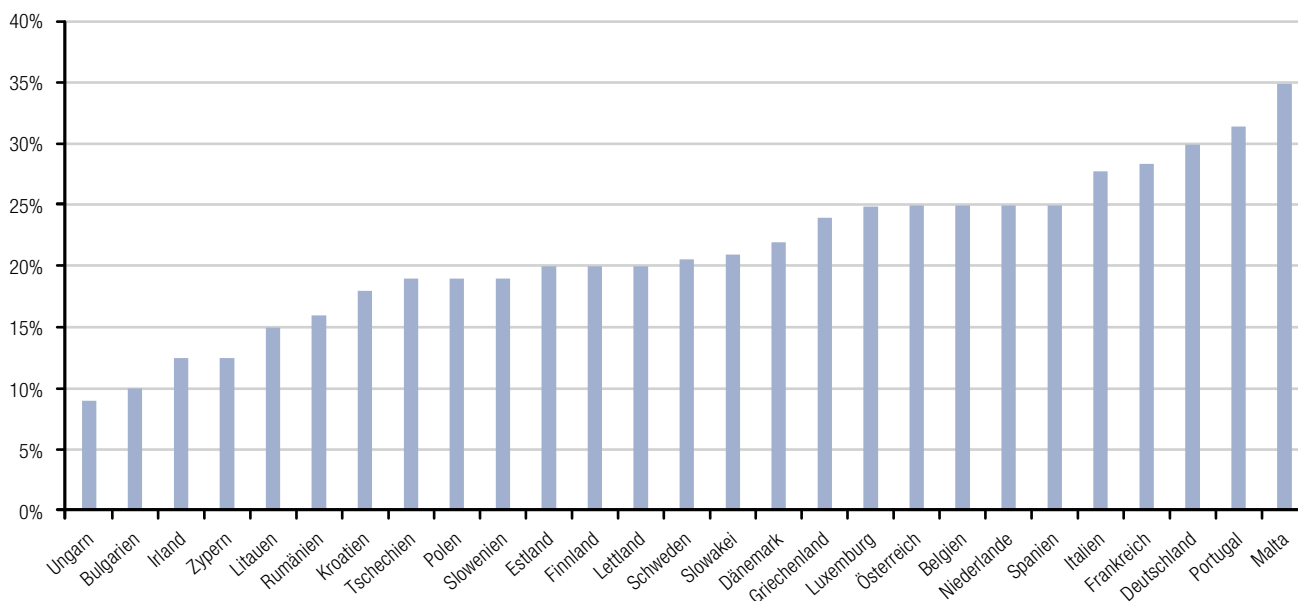
Der Übergang zum Mehrheitsprinzip gemäß Art. 192 Abs. 2 AEUV ist auf das Gebiet der Umweltpolitik beschränkt und kommt für den Bereich der Steuerpolitik als Ganzes nicht in Betracht. Eine Lösung über Art. 116 AEUV (Binnenmarktklausel) ist ebenfalls zweifelhaft, da die Anwendbarkeit dieses repressiven Verfahrens zur Reaktion auf Störungen im Binnenmarkt auf den Steuerbereich in Frage gestellt werden muss.

### 3.4 Sachdienlichkeit eines Übergangs zur qualifizierten Mehrheit

Angesichts der **Heterogenität der Mitgliedstaaten** der EU (vgl. als Beispiel die Unternehmenssteuersätze in der EU Abbildung 3) und dem nachvollziehbaren Interesse, in vielen Bereichen eigene, nationalstaatliche Akzente gemäß den Präferenzen und Bedürfnissen ihrer Bürger und Unternehmen setzen zu können, ist eine Mehrheitsentscheidung nicht notwendigerweise von Vorteil.

Abbildung 3:  
Unternehmenssteuersätze in der EU (2021)

Quelle: OECD, BMF.



<sup>16</sup> Angestrebt wird von der Kommission einerseits ein europaweit gleicher Schutz vor Diskriminierung mit wirksamen Rechtsdurchsetzungsmechanismen und Art. 48 Abs. 7 EUV besagt, dass in Bereichen oder bestimmten Fällen, in denen der Rat einstimmig beschließt, der Rat einen (einstimmigen) Beschluss erlassen kann, wonach der Rat in diesem Bereich oder bestimmten Fall mit qualifizierter Mehrheit beschließen kann. Dies gilt gleichermaßen für den Übergang von einem besonderen Gesetzgebungsverfahren zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren. Dies gilt jedoch nur, wenn die entsprechenden Beschlüsse den nationalen Parlamenten übermittelt wurden und diese den Vorschlag nicht innerhalb von sechs Monaten abgelehnt hatten. Zudem ist die Zustimmung des Europäischen Parlaments mit der Mehrheit seiner Mitglieder erforderlich.

Das Steuerrecht berührt den Grundbestand nationalstaatlicher Interessen. Steuern stellen die **Haupteinnahmequelle** des Staates dar. Die Steuergesetzgebung ist eng mit der **Souveränität der einzelnen Mitgliedstaaten verknüpft** und bleibt diesen zur Gewährleistung der Haushaltsautonomie vorbehalten. Als Schutz steht den Mitgliedstaaten durch die Beschlussfassung mit Einstimmigkeit ein faktisches Vetorecht zu, welches mit dem Übergang zu einer Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit entfiel und daher einer **besonderen Begründung bedarf**.

- Das vorrangige Ziel der Kommission ist es, die Gesetzgebung in Steuersachen effektiver zu gestalten. Dieses Ziel der **rascheren Entscheidungsfindung** ist valide. Allerdings erfordert auch das Mehrheitsverfahren vorherige Verhandlungen, Abstimmungen und den Konsens einer ausreichenden Mehrheit, so dass nicht gesichert ist, dass die Entscheidungsfindung tatsächlich signifikant beschleunigt würde.
- Ist absehbar, dass eine Einstimmigkeit nicht zu erreichen ist, gibt es andere Wege, um steuerpolitische Regelungen voranzutreiben. So besteht mit dem Instrument der **Verstärkten Zusammenarbeit** (Art 20 EUV, 326ff. AEUV) die Möglichkeit für eine Gruppe von mindestens neun Mitgliedstaaten, in bestimmten Themen voranzuschreiten, wenn eine einheitliche Lösung in absehbarer Zeit nicht erkennbar ist. Dieser Weg wurde beispielsweise bei der **Finanztransaktionssteuer** beschritten – wenn auch bislang erfolglos. Dies kann als Beleg herangezogen werden, dass auch die Einigung einer Mehrheit von Staaten nicht leicht zu erreichen ist, selbst wenn diese ein gemeinsames Ziel verfolgen.
- Der Übergang zu einer qualifizierten Mehrheit ändert nur formal nichts an der Kompetenzzuteilung, faktisch jedoch sehr wohl. Denn während jedem einzelnen Mitgliedstaat bei einem einstimmigen Verfahren ein Vetorecht zusteht, könnten im Mehrheitsverfahren den Staaten wichtige Kompetenzen, die einzelne Mitgliedstaaten sich selbst vorbehalten haben, **unfreiwillig** entzogen werden. Es würde tief in die Haushaltsautonomie und den Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten eingegriffen werden. Ein solcher Eingriff ist nicht zu rechtfertigen.
- Die bessere Durchsetzung einheitlicher unionsrechtlicher Gesetzgebungsakte auch gegenüber einzelstaatlichen Re-

gelungen und den Interessen (einzelner) Mitgliedstaaten ist ein weiterer Beweggrund der Kommission. „*In der modernen und stärker integrierten größeren EU von heute funktioniert ein rein nationaler Ansatz für die Besteuerung nicht mehr, und die Einstimmigkeit stellt weder eine praktikable noch eine effiziente Art der Beschlussfassung dar.*“<sup>17</sup> Aufgrund der höheren Mobilität von Unternehmen und Bürgern könnten Entscheidungen eines Mitgliedstaats im Steuerbereich die Einnahmen und den Handlungsspielraum anderer Mitgliedstaaten maßgeblich beeinflussen. Globalisierung, Digitalisierung und externer Steuerwettbewerb erforderten ein gemeinsames Vorgehen und gemeinsame Lösungen. Diese angestrebte faktische **Ausweitung ihrer Kompetenzen** ist **abzulehnen**. Der Wirtschaftsraum der EU ist sehr heterogen, d.h. die Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten können stark voneinander abweichen. Den Mitgliedstaaten müssen ein ausreichender Handlungsspielraum und die entsprechende Steuerhoheit verbleiben. Maßnahmen, die in einem Staat sinnvoll sind, können die **Wettbewerbsfähigkeit** und **Standortattraktivität** eines anderen Mitgliedstaates empfindlich beeinträchtigen. Beispielsweise kann ein bestimmter Mindeststeuersatz in Deutschland – mit seiner spezifischen Infrastruktur, Rechtsstaatlichkeit, seinem hohem Maß an innerer Sicherheit, einem hohen Grad an qualifizierten Arbeitnehmern etc. – der Höhe nach angemessen sein, wirtschaftlich schwächeren Mitgliedstaaten der Peripherie jedoch die Möglichkeit nehmen, ihren Standort für die Ansiedelung von Unternehmen attraktiv zu gestalten, diese dadurch langfristig schädigen und den europäischen Konvergenzprozess zurückwerfen. Ein Beispiel für die unterschiedlichen Grundprinzipien von Besteuerung sind die Vorstellungen von Umverteilung durch das Steuerrecht oder Steuergerechtigkeit, die in den einzelnen Mitgliedstaaten stark divergieren. So weist Estland keinen progressiven Einkommensteuertarif (derzeit kein Kompetenzfeld der EU), sondern einen einheitlichen und insgesamt sehr niedrigen Steuersatz auf, der mit dem deutschen Einkommensteuertarif nicht vergleichbar ist. Die skandinavischen Staaten sind Vorreiter bei der Digitalisierung der Steuerverwaltung, was unter anderem jedoch auch maßgeblich in einer anderen Vorstellung von Datenschutz begründet ist, als beispielsweise der in Deutschland vorherrschenden.

- Da europäische Rechtsakte bindend bzw. zwingend umzusetzen sind, könnten bei einer Abkehr von der Einstim-

<sup>17</sup> Hier und im Nachfolgenden: Europäische Kommission (2019b).

migkeit einzelne Mitgliedstaaten sich der Situation gegenüber übersehen, dass die Umsetzung gegen **nationales Recht** – sogar von Verfassungsrang – oder nationale Grundprinzipien **verstößt**.<sup>18</sup> Gerade im Steuerrecht ist das – auch verfassungsrechtlich verankerte – Grundverständnis sehr unterschiedlich. Wie z.B. Leistungsfähigkeit und Steuergerechtigkeit verstanden werden kann stark voneinander abweichen.

- Die Beschwerde, das Prinzip der Einstimmigkeit mache die EU erpressbar, da einzelne Staaten die Einigung durch eine **Blockadehaltung** ohne erkennbar berechtigten Grund verweigern könnten, um sich an anderer Stelle Vorteile zu verschaffen, ist nicht unbegründet. Dem könnte man mit dem Übergang zu einer qualifizierten Mehrheit zwar beikommen, allerdings um den Preis, dass auch Staaten überstimmt werden könnten, die ihre Zustimmung aus berechtigtem Interesse verweigern, z.B. um ihre verfassungsrechtlichen Prinzipien zu bewahren oder ihre Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten. Die Frage einer europaweiten Mindeststeuer birgt beispielsweise auch nach der Einigung der G20-Staaten auf eine Mindeststeuer eine erhebliche Sprengkraft. Während Staaten wie Deutschland und Frankreich als Standort attraktiv sind, und (in Maßen) einen höheren Unternehmenssteuersatz rechtfertigen können, so sind die Staaten der Peripherie beispielsweise auf niedrigere Steuersätze angewiesen, um angesichts einer niedrigeren Produktivität als Standort attraktiv zu bleiben. Diese berechtigten Interessen sollten Vorrang haben vor eventuellem Missbrauch als Verhandlungsmasse durch einzelne Mitgliedstaaten.
- Die Problematik der de facto **Unumkehrbarkeit** einmal getroffener Regelungen ist ein Nachteil der einstimmigen Entscheidungsfindung. Es bestehen berechtigte Bedenken, dass fehlerhafte, unsinnige oder fehlgehende Regelungen nicht behoben werden können, weil keine Einstimmigkeit hierfür zu erzielen ist. Allerdings bestünden an dieser Stelle auch andere Möglichkeiten, z.B. durch eine zeitliche Befristung bestimmter Regelungen („**sunset legislation**“) oder die Rücknahmemöglichkeit im Wege der qualifizierten Mehrheit, um diese Problematik zu entschärfen.
- Entschieden abzulehnen ist der Versuch, eine **Einstimmigkeitsentscheidung** auf dem Gebiet des Steuerrechts dadurch zu **umgehen**, dass Gesetzesinitiativen anderen Themengebieten zugeordnet werden, in denen nur eine qualifizierte Mehrheitsentscheidung notwendig ist. Zuletzt

geschehen ist dies bei der Frage eines **öffentlichen Country-by-Country Reportings** für Zwecke des Steuerrechts. Dieses scheiterte zunächst (zu Recht) am Widerstand einiger Mitgliedstaaten. Zwischenzeitlich wurde jedoch eine vorläufige Einigung erzielt. Diese wurde möglich, da das Thema nicht der Steuerpolitik zugeordnet ist, so dass eine Einigung (mit qualifizierter Mehrheit) ausreicht. Dieses intransparente und ergebnisgetriebene Vorgehen widerspricht jeglichem Verständnis von Rechtstreue und einem vertrauenswürdigen Umgang mit den gesetzgeberischen Mitteln.

- Die Kommission befürchtet **Steuerausfälle** im Milliardenbereich als Kosten der Untätigkeit, wenn Projekte wie die Finanztransaktionssteuer, die Digitalsteuer oder die gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage verzögert werden. Dieses Argument überzeugt nur bedingt. Erstens beruhen die Aufkommensschätzungen zwangsläufig auf Annahmen und sind teils sehr optimistisch. Zweitens zeigt sich am Beispiel der Finanztransaktionssteuer, dass selbst eine Einigung weniger Mitgliedstaaten mit homogenen Zielabsichten nicht einfacher zu erreichen ist.

### 3.5 Schlussfolgerungen zur Steuerpolitik

Das Interesse der Kommission an einer effizienten Entscheidungsfindung ist grundsätzlich nachvollziehbar. Der Übergang zu einer qualifizierten Mehrheitsentscheidung im Steuerrecht könnte durchaus dazu geeignet sein, zu einer schnelleren Entscheidungsfindung zu gelangen. Jedoch gibt es auch andere Mittel, um dieses Ziel zu erreichen, zumal die Mehrheitsentscheidung deutliche Nachteile aufweist.

Die Entscheidungsbefugnis über Steuerangelegenheiten ist zentraler Bestandteil der Haushaltsautonomie und der Souveränität der Mitgliedstaaten und entscheidender Wettbewerbsparameter. Der Übergang zu einer qualifizierten Mehrheitsentscheidung würde diese nachhaltig beeinträchtigen und potenziell schädigen. Angesichts der Heterogenität des Wirtschaftsraums und der Gegebenheiten in den einzelnen Mitgliedstaaten besteht weiterhin der unumstößliche Bedarf einer Regelungsvielfalt und einer Regelungshoheit der Mitgliedstaaten. Angesichts der ohnehin bestehenden Akzeptanzprobleme europarechtlicher Regelungen in vielen Mitgliedstaaten erscheint die Einführung steuerrechtlicher Regelungen gegen das berechtigte Interesse einzelner Mitgliedstaaten wenig hilfreich.

18 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2020).

## 4 Energie- und Klimapolitik

### 4.1 Der Vorschlag der Kommission

Die Kommission wirbt in ihrer Mitteilung vom 9. April 2019 für eine **effizientere und demokratischere Beschlussfassung** in der Energie- und Klimapolitik der EU und ruft die Staats- und Regierungschefs dazu auf, rasch einen Übergang zum **ordentlichen Gesetzgebungsverfahren** und zur Beschlussfassung mit **qualifizierter Mehrheit** einzuleiten.<sup>19</sup> In den EU-Verträgen ist zwar ausdrücklich die qualifizierte Mehrheit für energie- und umweltpolitische Maßnahmen vorgesehen, jedoch ist im AEUV festgelegt, dass der Rat im Energiebereich (Art. 194) sowie im Bereich Umweltschutz (Art. 192) Rechtsakte einstimmig beschließt, wenn die Bestimmungen die Raumordnung, Landnutzung, Wasserressourcen und den Energiemix betreffen oder wenn die Bestimmungen überwiegend steuerlicher Art sind.

Die Kommission erachtet in der Mitteilung insbesondere die **Steuerpolitik** als wichtiges Instrument zur Verwirklichung der Ziele im Energie- und Klimabereich. Sie argumentiert, dass die geltenden Rahmenvorschriften zur Energiebesteuerung von 2003 veraltet und Initiativen zur Einführung einer CO<sub>2</sub>-bezogenen Steuerkomponente am Einstimmigkeitserfordernis im Rat bislang gescheitert seien.<sup>20</sup> Die derzeitige, auf Einnahmebedarf fokussierte Steuerpolitik der Mitgliedstaaten trage der Verwirklichung der Energie- und Klimaziele der EU nicht systematisch Rechnung. Die **Energiebesteuerung** müsse den Umstieg auf **saubere Energie unterstützen** und zu **nachhaltigem und sozial gerechtem Wachstum** beitragen. Um diese Ziele künftig mit qualifizierter Mehrheit oder im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zu erreichen, schlägt die Kommission die Prüfung der Anwendung der allgemeinen Überleitungsklausel (Art. 48 Abs. 7 EUV) sowie der besonderen Überleitungsklausel (Art. 192 Abs. 2 AEUV) vor.

### 4.2 Kooperation statt Konfrontation in der EU-Klimapolitik

Klimaschutz als globales öffentliches Gut sollte möglichst weltweit koordiniert werden. Klimapolitik muss sich letztlich am Rückgang der globalen – nicht der nationalen – Treibhausgasemissionen messen lassen. **Nationale Alleingänge** wie die deutsche Energiewende helfen dem Klima wenig und

können sogar **kontraproduktiv** wirken, wenn sie Anreize zum Trittbrettfahren schaffen, Ausweichreaktionen (Carbon Leakage) hervorrufen und kosteneffizient agieren. Das wichtigste Ziel der **EU-Klimapolitik** ist daher, für **internationale Kooperation und Koordination** zu sorgen. Europaweit abgestimmte Klimaschutzmaßnahmen können die grenzüberschreitenden negativen externen Effekte der Treibhausgasemissionen verursachergerecht internalisieren und Trittbrettfahrerverhalten sowie Ausweichreaktionen innerhalb der EU reduzieren. Insofern ist es sinnvoll, die Klimapolitik auf der EU-Ebene anzusiedeln. Die Schaffung eines **einheitlichen CO<sub>2</sub>-Preises** bleibt dabei die zentrale Herausforderung, wenn ambitionierter Klimaschutz effizient gelingen soll.<sup>21</sup>

Trotz **erheblicher nationaler Unterschiede** in der Wirtschaftsstruktur, im Energiemix und in den Präferenzen für Klimaschutz haben sich die EU-Mitgliedstaaten **einstimmig auf ambitionierte Klimaschutzziele geeinigt**. Im Dezember 2019 verständigten sich die Staats- und Regierungschefs der EU darauf, den Zielvorstellungen der Kommission zu folgen: Wirtschaft und Gesellschaft Europas sollen bis zum Jahr 2050 klimaneutral werden. Darüber hinaus haben die Mitgliedstaaten auf Vorschlag der Kommission im Dezember 2020 das Klimaziel für das Jahr 2030 verschärft, von mindestens 40 auf mindestens 55 Prozent Treibhausgasreduzierungen gegenüber dem Jahr 1990. Obwohl diese Zielverschärfungen sehr weitreichende Folgen in den Mitgliedstaaten haben werden, beispielsweise muss EU-weit in den kommenden zehn Jahren mehr CO<sub>2</sub> eingespart werden als in den vergangenen 30 Jahren, wurden beide Ziele jeweils nur wenige Monate nach Erhalt der Kommissionsvorlage einstimmig im Rat beschlossen. Später als geplant haben sich Ende April 2021 auch die Verhandlungsführer des Rates und des Parlaments auf das EU-Klimagesetz einigen können, das die einzelnen Pfade und Instrumente zur Erreichung der neuen Klimaziele regelt. Die zähen Verhandlungsrunden zwischen Rat und Parlament, das noch schärfere CO<sub>2</sub>-Minderungsziele und Bilanzverrechnungen anstrebte, haben verdeutlicht, dass das **ordentliche Gesetzgebungsverfahren nicht automatisch zu „effizienteren“** (schnelleren) Ergebnissen führt.

Die Kommission stellt eine klimawirksame **Steuerpolitik** in das Zentrum ihrer Argumentation, um für Mehrheitsentscheidungen in der Klimapolitik zu werben. Indem sie fordert, dass die Energiebesteuerung den Umstieg auf saubere Energie unterstützen muss, unterstellt sie, dass höhere Energiesteuern stets eine ökologisch positive Lenkungswirkung ent-

<sup>19</sup> Vgl. Europäische Kommission (2019c).

<sup>20</sup> Die geltenden Rahmenvorschriften zur Energiebesteuerung beruhen auf Artikel 113 AEUV, in dem ein besonderes Gesetzgebungsverfahren mit Einstimmigkeit im Rat vorgesehen ist.

<sup>21</sup> Vgl. u.a. Kronberger Kreis (2014), König (2019), Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2019).

fallen. So sollen ein Mindeststeuersatz für Energieprodukte sowie eine Kerosinsteuern zu weniger CO<sub>2</sub>-Emissionen führen. Da jedoch Betreiber großer Energieerzeugungsanlagen und energieintensiver Industrieanlagen sowie der Luftverkehr bereits am **Europäischen Emissionshandelssystem (EU-ETS)** teilnehmen und in der Regel zwischen EU-ETS und anderen Energiesteuern und Abgaben, wie beispielsweise die EEG-Umlage in Deutschland, keine Rückkopplung besteht, führen **parallel zum EU-ETS erhobene Energiesteuern im Wesentlichen nur zu Verlagerungseffekten** (Wasserbetteneffekt) in andere Staaten oder Sektoren. Frei verfügbar werdende Emissionszertifikate würden, sofern sie nicht gelöscht werden, an anderer Stelle eingesetzt. Für den Klimaschutz wäre nichts gewonnen.

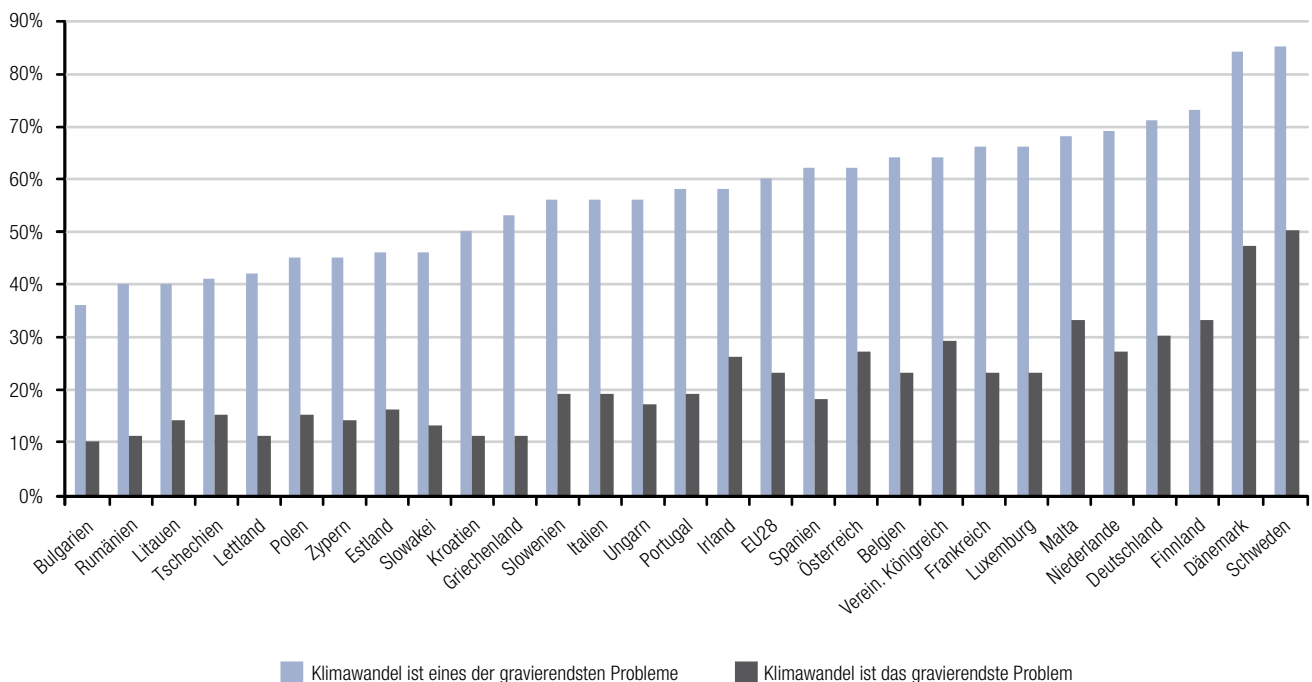
Das **wichtigste Klimaschutzinstrument der EU** ist der **Emissionshandel**. Die EU hat mit dem **EU-ETS** im Jahr 2005 weltweit als erste Region ein **effektives und international anschlussfähiges Klimaschutzinstrument** eingeführt, das derzeit fast 50 Prozent der Treibhausgasemissionen in der EU abdeckt. Seither werden die Klimaziele in den vom EU-ETS erfassten Sektoren **verlässlich und kosteneffizient** erreicht.

In den vergangenen 16 Jahren konnten im EU-ETS die Emissionen um 43 Prozent gesenkt werden, während in anderen Sektoren die Emissionen im gleichen Zeitraum zunahm. Am wirkungsvollsten wäre es demzufolge, die noch nicht erfassten Sektoren Wärme und Verkehr in das bestehende EU-ETS einzubeziehen und **auf nationale sowie sektorspezifische Steuern, Abgaben und Klimaziele zu verzichten**. Nationale Maßnahmen und Ziele, erst recht, wenn sie auf einzelne Sektoren heruntergebrochen werden, verhindern, dass die kostengünstigsten Vermeidungsoptionen zuerst genutzt werden. Je mehr Staaten und Sektoren hingegen in den Emissionshandel eingebunden sind und je einheitlicher der Preis ist, desto effizienter erfolgt der Klimaschutz. In einem solch umfassenden CO<sub>2</sub>-Bepreisungssystem werden die anvisierten CO<sub>2</sub>-Minderungen zu den geringsten Kosten erbracht.

Ein „**Klima-Club der Willigen**“ könnte in der EU über die **Verstärkte Zusammenarbeit** vorangehen und das **EU-ETS schrittweise erweitern**. Dazu benötigt es nicht die Aufgabe des Einstimmigkeitsprinzips. Gute Politik muss inhaltlich überzeugen und sollte nicht Minderheiten überstimmen. Die nationalen Präferenzen in Sachen Klimaschutz sind EU-weit

Abbildung 4:  
Unterschiedliche Einstellungen zum Klimawandel in der EU (Umfrageergebnisse 2019)

Quelle: European Commission (2019), Special Eurobarometer 490, Report, Climate Change.





sehr heterogen ausgeprägt, wie Abbildung 4 zeigt. Während etwa nur 10 Prozent der befragten Personen in Bulgarien den Klimawandel als „wichtigstes Problem“ identifizieren, kommt in Schweden jede zweite Person zu dieser Einschätzung.

Dementsprechend variieren auch die nationalen Zielvorgaben unter dem Dach des gemeinsamen EU-Klimaziels bis zum Jahr 2030, wobei die EU von den reicheren Mitgliedstaaten explizit „Fairness- und Solidaritätsaspekte“ im Sinne höherer CO<sub>2</sub>-Einsparungen („Lastenteilung“) einfordert. Der Vorschlag der Kommission für eine neue Lastenteilungsverordnung vom 14. Juli 2021 weist den Mitgliedstaaten erneut sehr unterschiedliche Emissionssenkungsziele zu, von niedrigen Prozentwerten in Osteuropa (10 Prozent in Bulgarien) bis zu 50 Prozent in Deutschland, Luxemburg und den EU-Ländern Skandinaviens.<sup>22</sup>

Auch die Forderung einiger Mitgliedstaaten nach einem Anpassungsmechanismus für eine **CO<sub>2</sub>-Grenzsteuer** sollte nicht dazu führen, dass dafür das Einstimmigkeitsprinzip aufgegeben wird. Eine CO<sub>2</sub>-Grenzsteuer (oder Abgabe) gegenüber Drittstaaten wirkt in erster Linie **wie ein Importzoll**. Da die Mitgliedstaaten auf Importe unterschiedlich stark angewiesen sind, würde ein solcher Importzoll einige Mitgliedstaaten bzw. deren Unternehmen und Verbraucher erheblich stärker belasten als andere. In der Regel sind kleine Staaten außenhandelsabhängiger, so dass eine CO<sub>2</sub>-Grenzsteuer vor allem diese Staaten besonders nachteilig treffen würde. Über die **legitimen Befindlichkeiten** dieser Staaten sollte nicht mit einem Mehrheitsbeschluss hinweggegangen werden. Ein Aufzwingen von EU-Interessen gegen den Willen einzelner Staaten würde das Vertrauen der Menschen in die EU eher belasten und den Erfolg der europäischen Integration insgesamt gefährden.

Die Kommission weist in ihrer Mitteilung schließlich daraufhin, dass die Steuerpolitik im Energiebereich negative Auswirkungen auf die Kaufkraft von wirtschaftlich schwachen Verbrauchern haben kann, wenn die sozialen Auswirkungen des Besteuerungssystems nicht berücksichtigt werden. Die Kommission schließt daraus, dass schutzbedürftige Verbraucher durch sozialpolitische Maßnahmen und eine geringere Besteuerung ihrer Arbeit unterstützt werden müssen. Eine sozialverträgliche Rückgabe von Lenkungspreisen an die Bevölkerung kann in der Tat die Akzeptanz der Klimapolitik erhöhen. Wie weiter oben bereits dargelegt, fällt die Sozialpolitik

aber aus guten Gründen in den Verantwortungsbereich der Mitgliedstaaten und sollte sich gemäß dem **Subsidiaritätsprinzip** an den jeweiligen Präferenzen der Bürger orientieren. Eine durch Mehrheitsbeschluss oktroyierte Sozialpolitik, die sich womöglich am Durchschnitt der EU und weniger an lokalen Begebenheiten orientiert, wäre nicht zielführend und würde die Akzeptanz einer ambitionierten Klimapolitik gefährden.

### 4.3 Schlussfolgerungen zur Klimapolitik

Das Leitbild einer effizienten Klimapolitik sollte sein, die für den Klimaschutz zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen so einzusetzen, dass damit die größtmögliche Menge an Treibhausgasen eingespart wird. Ein umfassender CO<sub>2</sub>-Preis, der verursachergerecht die Kosten der Umweltverschmutzung internalisiert und dadurch Anreize setzt, weniger CO<sub>2</sub> auszustoßen, ist dabei das wirksamste Mittel. Die EU sollte daher in ihrer Klimapolitik darauf hinwirken, das erfolgreiche EU-ETS auf alle Sektoren zu erweitern und mit Emissionshandelssystemen in anderen Staaten, etwa in China und in den USA, zu verzahnen. Der jüngste Vorschlag der Kommission, das EU-ETS um den maritimen Verkehr bis zum Jahr 2023 zu erweitern und die Emissionen im Straßenverkehr sowie von Gebäuden ab 2025 über ein separates ETS zu regeln, geht in diese Richtung.<sup>23</sup> Im Gegenzug sollten allerdings andere klimabezogene Steuern und Abgaben entfallen – auch die angedachten Mindeststeuersätze für Energieprodukte sowie die Kerosinsteuer, da diese der Effizienz des EU-ETS im Wege stehen und den Klimaschutz unnötig verteuern.

Eine ambitionierte Klimapolitik kann aber nur dann zum Erfolg geführt werden, wenn sie die eigene Bevölkerung einbindet und deren unterschiedlichen Präferenzen berücksichtigt. Diese sind in der EU sehr heterogen und unterscheiden sich zwischen den Mitgliedstaaten erheblich. Vor allem in den ärmeren Mitgliedstaaten im Osten Europas ist die Bereitschaft für mehr Klimaschutz geringer als etwa in den wohlhabenderen Staaten Nordeuropas. Mithilfe von Mehrheitsbeschlüssen über diese häufig als lästig empfundenen Unterschiede hinweggehen zu wollen, würde sicherlich nicht zu mehr Akzeptanz für die EU und deren Beschlüsse führen. Dies würde nicht nur den Klimaschutz, sondern auch die bislang erzielten Erfolge der europäischen Integration gefährden.

<sup>22</sup> Vgl. Europäische Kommission (2021a).

<sup>23</sup> Vgl. Europäische Kommission (2021b).

## 5 Fazit

In der EU treten seit einigen Jahren Bestrebungen in Richtung einer **zunehmenden Kompetenzverlagerung** auf die europäische Ebene in den Vordergrund, die mit einer **stärkeren Harmonisierung und Zentralisierung** politischer Entscheidungen einhergeht. Während dieses Anliegen auf Seiten der Kommission und des Parlaments aufgrund des für sie damit automatisch verbundenen **Kompetenz- und Machtgewinns** unschwer nachvollziehbar ist, sind die Motive der Mitgliedstaaten hierfür diffuser.

Einige Mitgliedstaaten dürften eine solche Entwicklung begrüßen, um **unbequeme Entscheidungen** auf eine höhere Ebene verlagern zu können. Für andere Mitgliedstaaten könnte die Hoffnung auf eine **Ausweitung europäischer Transfers** zu ihren Gunsten im Vordergrund stehen. Und nicht zuletzt kann eine stärkere Zentralisierung von Entscheidungskompetenzen auch im Interesse von (nationalen) Interessengruppen liegen, insbesondere dann, wenn sie auf europäischer Ebene bessere Erfolgchancen für die Durchsetzung ihrer Ziele sehen – sei es, weil sich im internationalen Verbund andere Mehrheiten herstellen lassen, sei es, weil bei europäischen Abgeordneten **Lobbyinteressen** aufgrund größerer **Bürgerferne** vermeintlich einfacher durchzusetzen sind.

Die Überlegungen, europäische Beschlüsse und Entscheidungen in weiteren Politikfeldern mit qualifizierter Mehrheit im Rat bzw. im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zu treffen und das Einstimmigkeitsprinzip zurückzudrängen, sind ein kleiner, aber gleichwohl bedeutsamer Mosaikstein auf dem Weg hin zu einer stärkeren Harmonisierung und Zentralisierung. Allerdings können die von den Befürwortern angeführten Argumente für die Abkehr vom Erfordernis einstimmiger Beschlussfassungen nicht wirklich überzeugen. Das gilt – wie dargestellt – vor allem für die Politikfelder Sozial- und Steuerpolitik sowie eingeschränkt auch in der Klimapolitik.

Die EU hat aus guten Gründen das **Subsidiaritätsprinzip** in die Verträge aufgenommen und sollte darauf bedacht sein, inhaltlich zu überzeugen und zu versuchen, mit guten

Argumenten ihre Politik im Einklang mit den Präferenzen der Mitgliedstaaten und deren Bürgern zu verfolgen. Das Prinzip der Einstimmigkeit mag unbequem sein, jedoch wird dabei am besten sichergestellt, dass berechnete nationale Interessen und Befindlichkeiten der Minderheit nicht unberücksichtigt bleiben. Den nationalen Regierungen und Parlamenten sollte es auch weiterhin möglich sein, die Interessen ihrer Bürger vor allem in sensiblen Politikbereichen zu wahren.

Vor diesem Hintergrund ist es ratsam, Möglichkeiten stärker in den Blick zu nehmen, die eine etwaige Schwerfälligkeit bei der Entscheidungsfindung abmildern können, ohne dabei das Einstimmigkeitsprinzip abzuschaffen und das Subsidiaritätsprinzip zu verletzen. So existiert mit der **Verstärkten Zusammenarbeit** ein Instrument, das es einer Gruppe von Mitgliedstaaten erlaubt, in bestimmten Themen voranzuschreiten, wenn eine einheitliche Lösung in absehbarer Zeit nicht erkennbar ist. Diese abgestufte Integration ermöglicht eine Differenzierung nach nationalstaatlichen Präferenzen und steht prinzipiell allen Mitgliedstaaten offen. Erweist sich eine vertiefte Integration an dieser Stelle als vorteilhaft, werden die übrigen Mitgliedstaaten automatisch folgen, ohne dass diese per Mehrheitsbeschluss zu ihrem „Glück gezwungen“ werden müssen.

Der Problematik einer de facto Unumkehrbarkeit einmal getroffener Regelungen könnte durch die Einführung einer zeitlichen Befristung für neue Regelungen („sunset legislation“) begegnet werden. Regelungen würden eine Art **Verfallsdatum** erhalten und automatisch auslaufen, sofern sie nicht nach einem einstimmigen Beschluss der Mitgliedstaaten verlängert werden. Denkbar wäre auch, eine automatische Verlängerung vorzusehen, sofern kein Mitgliedstaat ein Veto einlegt. Für die Aufhebung bestehender Regelungen könnte es darüber hinaus Effizienzvorteile generieren, wenn diese lediglich in qualifizierter Mehrheit zu beschließen wären. In allen drei Fällen würden Hürden hinsichtlich des einstimmig zu fassenden Ausgangsrechtsaktes gesenkt.

## Literaturverzeichnis

**Eilfort, Michael und Guido Raddatz** (2017), Weiterentwicklung der Sozialpolitik in der EU?, Positionspapier 09 der Stiftung Marktwirtschaft, [https://www.stiftung-marktwirtschaft.de/fileadmin/user\\_upload/Positionspapiere/Positionspapier\\_09\\_EU-Sozialpolitik\\_2017\\_06.pdf](https://www.stiftung-marktwirtschaft.de/fileadmin/user_upload/Positionspapiere/Positionspapier_09_EU-Sozialpolitik_2017_06.pdf).

**Europäische Kommission** (2019a), Effizientere Entscheidungsfindung in der Sozialpolitik: Ermittlung möglicher Bereiche für einen verstärkten Übergang zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit, Mitteilung der Kommission COM(2019) 186 final, Brüssel.

**Europäische Kommission** (2019b), Auf dem Weg zu einer effizienteren und demokratischeren Beschlussfassung in der EU-Steuerpolitik, Mitteilung der Kommission COM(2019) 8 final, Brüssel.

**Europäische Kommission** (2019c), Eine effizientere und demokratischere Beschlussfassung in der Energie- und Klimapolitik der EU, Mitteilung der Kommission COM(2019) 177 final, Brüssel.

**Europäische Kommission** (2021a), Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2018/842 on binding annual greenhouse gas emission reductions by Member States from 2021 to 2030 contributing to climate action to meet commitments under the Paris Agreement, COM(2021) 555 final, Brüssel.

**Europäische Kommission** (2021b), Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2013/87/EC establishing a system for greenhouse gas emission allowance trading within the Union, Decision (EU) 2015/1814 concerning the establishment and operation of a market stability reserve for the Union greenhouse gas emission trading scheme and Regulation (EU) 2015/757, COM(2021) 551 final, Brüssel.

**Kronberger Kreis** (2014), Neustart in der Energiepolitik jetzt!, Schriftenreihe Band 58, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

**König, Jörg** (2019), CO<sub>2</sub>-Preis und Klimaschutz, Auf den Punkt Nr. 2, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

**Petrache, Lavinia und Karen Rudolph** (2020), Europäischer Mindestlohn: Auf welcher Kompetenzgrundlage kann die Europäische Union handeln?, ceplnput Nr. 13/2020.

**Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung** (2019), Aufbruch zu einer neuen Klimapolitik, Sondergutachten, Wiesbaden.

**Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen** (2020), Ende der Einstimmigkeit in Steuerfragen? – Zum Vorstoß der EU-Kommission, Gutachten 06/2020, Berlin.

## Executive Summary

Die Entscheidungsfindungsprozesse in der Europäischen Union (EU) mögen komplex und schwerfällig wirken, doch sie erlauben den Mitgliedstaaten, den Kernbereich nationalstaatlicher Interessen entsprechend den **Präferenzen ihrer Bürger** zu wahren, konsensfähig zu bleiben und dort abweichende Regelungen zuzulassen, wo dies notwendig ist. Ein wichtiges Element ist dabei das Einstimmigkeitsprinzip im Rat der EU, insbesondere in den Bereichen der Sozial- und Steuerpolitik, aber auch in Teilen der Energie- und Klimapolitik. Es stärkt das **Subsidiaritätsprinzip**, die **dezentral-föderale Grundstruktur** und die Akzeptanz gemeinschaftsrechtlicher Regelungen der EU.

Das Erfordernis einer einstimmigen Beschlussfassung kann eine Konsensfindung zwar erschweren, schließt sie jedoch nicht aus. Gute Politik muss **inhaltlich überzeugen**. Angesichts der Akzeptanzprobleme europarechtlicher Regelungen in vielen Mitgliedstaaten (Stichwort „Brexit“) erscheint die Einführung von Regelungen entgegen den Mehrheitswillen der Bevölkerung einzelner Mitgliedstaaten auch im Sinne des Integrationsgedankens der EU „**Einheit in Vielfalt**“ wenig hilfreich. Die aktuellen Bestrebungen der Europäischen Kommission, in sozial-, steuer- und klimapolitischen Fragen verstärkt zur qualifizierten Mehrheitsentscheidung übergehen zu wollen, würden jedoch in diese Richtung führen.

In der **Sozialpolitik** verfügt die EU nur über eingeschränkte, primär die Mitgliedstaaten unterstützende Kompetenzen. Die Sozialpolitik fällt aus guten Gründen größtenteils in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, die mit passgenauen Regelungen zielgerichtet auf die wirtschaftlichen Gegebenheiten und sozialpolitischen Herausforderungen im jeweiligen Land reagieren können. Die Aufgabe des Einstimmigkeitsprinzips würde riskieren, dass die **Heterogenität der nationalen Sicherungssysteme** weiterhin ausreichend respektiert wird. Der Übergang zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen könnte einer **Vergemeinschaftung der Sozialsysteme** Vorschub leisten, in der Handlung und Haftung EU-weit auseinanderfallen. Gerade für deutsche Bürgerinnen und Bürger könnten daraus erhebliche finanzielle Belastungen und Risiken resultieren. Zudem stehen hinter den Bemühungen einiger Mitgliedstaaten, höhere europäische Sozialstandards durchzusetzen, zuweilen **protektionistische Motive**, die eigene Wirtschaft zulasten der Wettbewerbsfähigkeit anderer Mitgliedstaaten zu schützen. Die EU wäre schlecht beraten, diesen Bestrebungen nachzugeben.

Protektionistische Motive sind oftmals auch treibende Kraft hinter europäischen Vergemeinschaftungs- und Koordinierungswünschen in der **Steuerpolitik**. Die Entscheidungsbefugnis über Steuerangelegenheiten ist zentraler Bestandteil der **Haushaltsautonomie** und **Souveränität** der Mitgliedstaaten und entscheidender **Wettbewerbsparameter**. Der Übergang zu einer qualifizierten Mehrheitsentscheidung könnte die Wettbewerbsfähigkeit einiger Mitgliedstaaten nachhaltig beeinträchtigen – vor allem in den kleinen und ärmeren Mitgliedstaaten der Peripherie, die eine Verbesserung ihrer **Standortattraktivität** auch über die Steuerpolitik zu erreichen versuchen. Hinzu kommt das Bestreben der EU nach immer mehr Kompetenzen und eigenen Steuereinnahmen, ohne dass dabei ein klarer europäischer Mehrwert zu erkennen ist. Solange jedoch das EU-Parlament die Bürger Europas nicht als ein gemeinsames Volk hinreichend gleichmäßig repräsentiert, europäische Debatten in der Gesellschaft zu meist nur national geführt werden und die EU einen Staatenverbund und keinen Bundesstaat darstellt, sollte es bei der Maxime „**No taxation without representation**“ bleiben.

Auch in der **Energie- und Klimapolitik** sind steuerpolitische Bestrebungen – wie Mindeststeuersätze für Energieprodukte oder eine Kerosinsteuer – wenig zielführend, da die EU mit dem **Emissionshandel** bereits das effizienteste Klimaschutzinstrument anwendet und zusätzliche Steuern nur den Klimaschutz verteuern, ohne CO<sub>2</sub>-Emissionen nachhaltig zu reduzieren. Zudem ist der Klimaschutz vor allem ein Thema im reicheren Norden Europas, während die weniger wohlhabenden Staaten Osteuropas sich eher um andere Themen wie Arbeitslosigkeit sorgen. Über diese häufig als lästig empfundenen Unterschiede mit Mehrheitsbeschlüssen hinwegzugehen, würde die Akzeptanz für die EU und den Klimaschutz gefährden.

Max Weber hat Politik als „**langsames Bohren von harten Brettern mit Leidenschaft und Augenmaß**“ beschrieben. Zielführender und akzeptanzfördernder wäre es daher, in der EU den kritischen Staaten mit guten Argumenten und Kompromissen zu begegnen. Anstatt das Einstimmigkeitsprinzip bei wichtigen EU-Entscheidungen abzuschaffen, sollten Möglichkeiten in den Blick genommen werden, die seine „Schwerfälligkeit“ bei der Entscheidungsfindung abmildern können: beispielsweise eine **zeitliche Befristung neuer Regelungen** („sunset legislation“), qualifizierte Mehrheiten **für die Aufhebung bestehender Regelungen** oder eine **abgestufte Integration** über die Verstärkte Zusammenarbeit.